



## La Revue des droits de l'homme

Revue du Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Actualités Droits-Libertés | 2015

---

# Un rapport annuel en période de crises pour les droits de l'Homme

Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA)

Asmâa Mahgoub, Etienne Lemichel, Anaïs Gollanes et Olivier Berlin Clarós

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/revdh/1756>

DOI : 10.4000/revdh.1756

ISSN : 2264-119X

### Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

### Référence électronique

Asmâa Mahgoub, Etienne Lemichel, Anaïs Gollanes et Olivier Berlin Clarós, « Un rapport annuel en période de crises pour les droits de l'Homme », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 21 décembre 2015, consulté le 21 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/1756> ; DOI : 10.4000/revdh.1756

---

Ce document a été généré automatiquement le 21 avril 2019.

Tous droits réservés

---

# Un rapport annuel en période de crises pour les droits de l'Homme

Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA)

Asmâa Mahgoub, Etienne Lemichel, Anaïs Gollanes et Olivier Berlin  
Clarós

---

- 1 L'Agence des droits fondamentaux de l'Union Européenne (la « FRA ») a publié son rapport annuel à l'issue d'une année 2014 singulièrement agitée et au commencement d'une année 2015 exceptionnellement ténébreuse : révélations d'Edward Snowden sur la surveillance de masse, déferlements migratoires subséquents aux échecs de nombreuses révolutions arabes et conduisant à la « pire crise humanitaire de notre temps » (d'après les mots du Haut-Commissaire des Nations Unies), attentats terroristes des 7, 8 et 9 janvier 2015 à Paris, intensification du climat d'exclusivisme social<sup>1</sup>. Rappelons que le mot « crise », en grec, signifie « jugement » et renvoie à l'idée d'une période où les choses se décident, évoluent. Par conséquent, et inévitablement, un effort d'adaptation de la part des différents acteurs de la défense des droits de l'Homme est à augurer.
- 2 Ce contexte n'est pas sans poser des difficultés méthodologiques évidentes dans l'analyse de cette période, eu égard aux efforts parfois erratiques et inégaux menés en matière de protection des droits de l'Homme. Par ailleurs, synthétiser un rapport, lui-même synthétisé en 173 pages, ne peut refléter qu'imparfaitement les réalités profondes affectant les droits fondamentaux. Enfin, certains termes employés dans le rapport tels que « rom » ne sont pas toujours définis. À ce propos, relevons que ce vocable fut adopté en 1971 par l'Union Romani Internationale pour désigner un ensemble de populations nomades établies dans plusieurs pays et se considérant comme formant une seule nation en raison de leur origine et de leur culture commune. Quoi qu'il en soit, en incorporant les roms, les femmes, les victimes de criminalité et autres victimes de violations de leurs droits, le rapport rappelle l'essence humaine de ces personnes et les droits auxquels ils peuvent prétendre.
- 3 Pour en venir au rapport, son auteure, la FRA, est une agence européenne créée en février 2007 spécialisée dans l'étude des droits fondamentaux, de leur évolution et de leur application. Composée d'experts, elle a pour objet de transmettre ses bilans et conseils

aux États membres et institutions de l'Union Européenne. Néanmoins, l'éventail de ses données est loin de se circonscrire au seul territoire de l'Union, ainsi que nous l'illustrerons. D'ailleurs, en décernant sa récompense annuelle à la FRA pour ses travaux sur la violence à l'égard des femmes le 14 octobre 2014, l'Observatoire espagnol de la violence domestique et de la violence liée au genre a tenu à souligner le travail de cette instance consultative. Dans le cadre du rapport publié en juin 2015, la FRA ajoute à l'étude de thèmes classiques (égalité, racisme, Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne, victimes de la criminalité, droits de l'enfant...) celle d'enjeux plus récents (intégration des roms, surveillance de masse, violences faites aux femmes...).

- 4 Dans son rapport, la FRA nous interroge sur la pertinence des choix politiques opérés quant à la protection effective des droits de l'Homme. Il nous a paru que ces choix, confortent un mouvement fidèle aux traditions westphaliennes mais préjudiciables pour les droits de l'Homme (1°). Par ailleurs, ce mouvement se double d'une nécessité de coopération interétatique et internationale, non sans réticence qui en diminue la portée (2°).

## **1°/- La protection des droits de l'Homme affaiblie par une intervention multiniveaux ?**

- 5 C'est par préférence à un système multiniveaux de protection des droits de l'Homme, préconisant une action aux différents échelons du droit international (mondial, régional, étatique) plutôt qu'une action mondiale uniforme et inenvisageable en pratique à cette heure, que le choix pour un modèle « permissif » s'est imposé. Par « permissif », nous entendons « ouvrant aux États une marge de manœuvre » dans la protection des droits de l'Homme, par opposition à « intrusif » qui restreindrait la liberté d'action de ces mêmes États. En ces termes, le système multiniveaux et le procédé permissif se relient si bien l'un à l'autre que cette relation ne peut qu'être constatée, tout particulièrement à la lumière de l'étude de la portée de la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne (la Charte) (A). Souvent, cette protection multiniveau est présentée comme un facteur de renforcement de la protection des droits fondamentaux. Toutefois, dans la mesure où l'État constitue le premier échelon du système multiniveaux et qu'il est le seul à jouir de la souveraineté au sens du droit international, il est permis de se demander si les deux autres échelons, internationaux et européen, ne se retrouvent pas évincés en cas de résistance du premier (B).

### **A - Le déficit d'obligations européennes communes et contraignantes en matière de droits fondamentaux**

- 6 L'observation du caractère permissif de la politique de l'Union Européenne (UE) en matière de droits de l'Homme découle avant tout du texte de la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne et de son interprétation par la Cour de justice de l'Union Européenne (CJUE ou la Cour). En ce sens, deux étapes peuvent être dégagées dans le rapport de la FRA. Ce dernier met tout d'abord en relief, négativement, le caractère non intrusif de la Charte (1), puis il établit, positivement, son caractère permissif (2).

## 1 - La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, un instrument non intrusif

- 7 La première étape consiste à considérer que la Charte est dénuée d'un processus « intrusif » qui réduirait la marge de manœuvre étatique. Le champ d'application matériel de cette dernière s'avère en effet ouvertement restrictif. Outre le fait qu'il rappelle immédiatement le principe de subsidiarité, son article 51 précise que la Charte « ne crée aucune compétence ni aucune tâche nouvelle pour la Communauté », et que l'applicabilité de celle-ci est cantonnée aux situations visant à « mettre en œuvre le droit de l'Union ». La Cour considère, de plus, que cette dernière condition n'est remplie que si trois autres le sont cumulativement. Un État membre doit ainsi viser : a) à mettre en œuvre une disposition du droit de l'Union ; b) à ne poursuivre que les objectifs couverts par le droit de l'Union même s'ils l'affectent indirectement ; c) à suivre une réglementation du droit de l'Union spécifique qui serait susceptible de l'affecter<sup>2</sup>. Une jurisprudence ultérieure ajoute un critère alternatif : la Charte s'applique également dans l'hypothèse où un État justifie une « entrave à une liberté fondamentale garantie par le traité » fondée sur les exceptions permises par le droit de l'UE<sup>3</sup>. Cette nouvelle condition ne fait que s'ajouter à celles de la jurisprudence *Siragusa*. Elle ne peut donc pas être interprétée comme la consécration d'une interprétation large de l'article 51.
- 8 Les champs d'application temporel et interprétatif de la Charte sont également restreints. S'agissant du premier, la Charte ne s'applique qu'aux affaires postérieures à son entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009<sup>4</sup>. Quant au champ interprétatif, lorsqu'une disposition de la Charte et un acte de droit dérivé précisant cette disposition s'appliquent au même cas, l'affaire doit être tranchée exclusivement sur la base de la disposition du droit dérivé<sup>5</sup>. La Cour permet ainsi au Conseil de l'Union, organe éminemment politique, de devancer l'action des États en matière de droits fondamentaux par le biais du droit dérivé à l'élaboration duquel il participe. La mise en œuvre directe de la Charte est donc très peu contraignante pour les États membres qui, en définitive, n'influent sur son applicabilité que par l'intermédiaire au droit dérivé.

## 2 - La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, un instrument permissif

- 9 Après avoir retiré à la Charte toute caractéristique intrusive, la seconde étape consiste en à le présenter comme un texte permissif. Il ressort du rapport que la CJUE a ainsi décidé discrétionnairement que certaines dispositions de cet instrument n'étaient pas contraignantes. En conséquence de quoi, ce sont les États qui décident, à leur gré, de la portée des droits concernés et pourtant « garantis » par la Charte. Ainsi l'article 41 (droit à une bonne administration) ne contraint pas aux États membres, alors même que le principe général du droit de l'UE consacrant ce même droit s'impose à eux<sup>6</sup>. Il apparaît donc que la portée des énoncés eux-mêmes de la Charte dépend en grande partie de l'application qu'en font les États. En atteste, par exemple, la pratique étatique des évaluations, c'est -à-dire les documents visant à mesurer les incidences sociales et/ou environnementales potentielles d'une loi votée mais non encore promulguée. Les quelques États qui procèdent à ces évaluations n'aident pas significativement à promouvoir la Charte. Ainsi la Finlande, ne la mentionne pas (v. rapport p. 186). Quant à l'Italie, aucune vérification de la compatibilité de la loi nationale avec les droits fondamentaux de l'Union n'est assurée.

- 10 Remarquons toutefois, que la liberté laissée aux États en matière de protection des droits de l'Homme, n'est pas propre à la Charte, ni même à l'UE. À l'échelle du Conseil de l'Europe, tant les conventions que la Cour Européenne des Droits de l'Homme (Cour EDH) accordent à l'État une certaine autonomie d'action. Tel est le cas de la *Convention 108* qui protège les données à caractère personnel. A l'heure du Big Data, ce « seul instrument international juridique contraignant dans le domaine de la protection des données » (v. rapport p. 124) n'a toujours pas été modifié depuis 2001 alors que son actualisation était prévue pour début 2015.
- 11 Cette carence représente une véritable aubaine en faveur des États. Quant à la Cour EDH, sa jurisprudence s'avère permissive sur le terrain des discriminations. C'est par exemple ainsi qu'elle a écarté l'idée même de se prononcer sur les discriminations indirectes potentiellement provoquées par l'application d'une loi<sup>7</sup>. Elle a également écarté la violation de l'article 14 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme (La Convention) combiné aux articles 8 et 9 (respect de la vie privée et familiale et liberté religieuse) dans le cadre d'une loi interdisant de se couvrir intégralement le visage dans l'espace public dont les effets ciblent indirectement certaines femmes musulmanes<sup>8</sup>.

## B - L'insuffisance de l'action strictement étatique

- 12 Le défaut d'obligations communes instaurées au sein de l'UE en matière de droits fondamentaux conduit à un élargissement, ou à un renforcement, de la marge de manœuvre des États dans ce domaine. Plusieurs conséquences découlent de cet élargissement.
- 13 La première conséquence est que les États peuvent s'appuyer sur des notions caractéristiques de la puissance étatique afin de justifier des atteintes aux divers droits et libertés. Le rapport expose en ce sens l'utilisation du motif de « sécurité nationale » par la vice-première ministre bulgare afin d'affirmer la nécessité d'édifier une clôture de 30km pour limiter les afflux de réfugiés (p. 94). Cette notion trouve aussi une traduction dans la surveillance de masse. Par exemple, le gouvernement estonien a refusé au ministre de la justice le droit d'accéder à certains types de secrets d'État provenant de ces techniques de surveillance (p. 120).
- 14 La deuxième conséquence découle de la première. Comme en témoignent les données collectées par la FRA, il n'existe pas de véritable cohérence dans les pratiques des États en matière de protection des droits fondamentaux. La FRA invite ainsi les États à, par exemple, rendre comparables les données sur les discriminations raciales et religieuses en élaborant une définition pénale commune, en développant un système d'enregistrement européen ou encore en s'appuyant sur des organisations qui recevraient les déclarations des victimes (p. 64). Sans cela, il n'existe aucun système collectif de récupération de données comparables. L'Agence estime qu'un tel système permettrait une hausse de 70 % des enregistrements des crimes à caractère raciste ou xénophobe (p. 63).
- 15 À cette dispersion des indicateurs s'ajoute une incohérence juridictionnelle. À titre d'exemple, la Cour administrative suprême lituanienne autorise l'applicabilité directe de l'article 41 de la Charte (p. 193) alors que la CJUE l'a jugé inapplicable (p. 183). La Cour constitutionnelle autrichienne (p. 194) renie l'applicabilité de l'article 21 de la même Charte (interdiction de la discrimination fondée sur le handicap) quand la CJUE estime

qu'il est directement applicable<sup>9</sup>. Un tel imbroglio jurisprudentiel ne facilite pas une protection effective des droits fondamentaux.

- 16 L'absence de supervision laisse donc le champ libre à des violations des droits et libertés fondamentaux, parfois manifestement excessives, comme la séquestration d'un individu rom atteint de déficience intellectuelle par la police slovaque sans qu'il soit présenté devant un juge. Le rapport mentionne également la relative ineffectivité du principe de non-refoulement prévoyant qu'« aucun des États contractants [à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés] n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politique. » (p. 8 et 96).

17

- 18 Néanmoins, les données du rapport nous invitent à ne pas tomber dans le piège d'une description manichéenne qui opposerait des États liberticides à une coopération européenne idéale. L'émergence et la reconnaissance des droits fondamentaux dans les textes et auprès des institutions européennes n'est pas en soi un gage d'effectivité de ces droits et libertés. Deux axes se dégagent de ce constat, le premier afférent à la Convention et le second à l'UE.

- 19 D'une part, la Convention se révèle parfois improductive dans la protection des droits et libertés à l'échelon national. Malgré l'adhésion des États membres de l'UE à celle-ci, pas moins de 309 crimes à caractère raciste ont été décomptés en Grèce pour l'année 2013, dont 143 à l'encontre des migrants et réfugiés (chiffres du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés). Les crimes de haines « afrophobes » ont augmenté de plus de 24 % en Suède sur la même année et de 53 % en France (p. 57). Pendant ce temps, de hauts responsables politiques britanniques soutenaient « en plaisantant » la nécessité de faire exécuter les gens du voyage qui contestaient leur expulsion (p. 52).

- 20 D'autre part, l'UE peut être contre-productive lorsqu'elle amène à une fragmentation de l'action des États dans la protection des droits fondamentaux, comme ce fut le cas lors que la Cour de a invalidé la *directive 2006/24/CE* qui imposait aux fournisseurs d'accès à internet de larges obligations trop vaguement délimitées<sup>10</sup>. S'en est suivie une réaction en chaîne de révisions (Danemark, Finlande) ou de déclarations d'inconstitutionnalité (Roumanie, Slovaquie, Hongrie) des lois nationales de transposition de cette directive. Une radicalisation clanique est née de cette coopération européenne, où s'affronte les partisans des critères de précision et de nécessité des modalités de conservation des données posées par la Cour et ceux qui les discutent. Le constat de cette division se retrouve tant entre les États qu'en leur sein. Des tribunaux partisans de l'arrêt *Digital Rights Ireland* font ainsi face à des gouvernements qui y sont réticents (Roumanie). Inversement, aux Pays-Bas, la Cour d'appel (p. 127) a jugé que la conservation des données était proportionnée dans le cadre de la lutte contre le terrorisme quand le gouvernement souhaitait en préciser les modalités (*ibid.*).

- 21 Ces illustrations mises en relief par la FRA permettent de constater les inefficacités possibles de la coopération européenne en matière de protection des droits fondamentaux. Elles invitent également à comparer les effets de deux modes de convergence des niveaux de protection des droits et libertés : celui de marge d'appréciation laissée aux États et celle de l'organisation coopérative.

## 2°/- « Analyse comparative des deux modes de convergence des niveaux de protection des droits fondamentaux »

- 22 Le rapport de la FRA permet de distinguer deux modes de convergence dans la protection des droits fondamentaux : l'un d'origine supranationale (convergence « par le haut », A) et l'autre d'initiative étatique (convergence « par le bas », B).

### A - La dynamique insatisfaisante de la convergence supranationale

- 23 La convergence « par le haut » est le fruit de plusieurs acteurs supranationaux participant activement à la protection des droits et libertés. À ce niveau, il ressort du rapport de la FRA que l'Europe des « droits de l'Homme » (1) se distingue de l'Europe « du marché » (2).

#### 1 - Le rôle moteur de la Cour européenne des droits de l'Homme

- 24 La Cour européenne des droits de l'Homme (Cour EDH) s'impose comme l'instrument premier de convergence « par le haut ». Dans sa décision *D.H. e.a.* (précitée), elle a considéré que la pratique consistant à placer dans des écoles spécialisées les enfants roms qualifiés d'élèves handicapés par des difficultés d'apprentissage constitue une violation de l'article 14 (principe de non-discrimination) de la Convention combiné à l'article 2 du premier protocole additionnel (droit à l'instruction). Toujours sur le fondement de l'article 14 mais cette fois combiné avec l'article 3 de la Convention prohibant la torture et les traitements dégradants et inhumains, la Cour EDH a condamné la Bulgarie pour ne pas avoir pris de mesures raisonnables afin d'enquêter sur une agression violente à caractère raciste<sup>11</sup>. Sa jurisprudence est donc encourageante pour ce qui est de la protection des individus face aux discriminations directes. Néanmoins, la FRA estime que les discriminations indirectes ne présentent pas autant de garanties juridiques<sup>12</sup>. La convergence en matière de discriminations, comme sur beaucoup d'autres sujets, n'est donc que parcellaire. La Cour EDH n'a de toute façon pas la possibilité de garantir une pleine convergence et doit se cantonner à ce rôle de « moteur » ou d'inspiratrice. Il n'en demeure pas moins que le cadre général du Conseil de l'Europe reste un élément important de cette convergence verticale.

#### 2 - Les difficultés persistantes de l'Union européenne

- 25 L'UE est le second acteur majeur de la construction d'une coopération européenne. À cette fin, plusieurs leviers sont à sa disposition.
- 26 Le premier levier d'action, illustré par excellence par le droit d'asile, est administratif. Sa pierre angulaire est le *règlement de Dublin* sur le fondement duquel a été adopté le règlement 2725/2000 du Conseil de l'UE. Ce dernier texte a, entre autres, permis l'éclosion d'une base de données de l'UE concrétisée par la mise en place du système *Eurodac*. Les informations recueillies sur cette base de données permettent d'identifier l'État responsable de l'examen des demandes d'asile. Désormais, les ressortissants étrangers doivent fournir leurs empreintes digitales dès leur arrivée sur le territoire de l'UE. La stratégie de coordination de l'UE a d'ailleurs été récemment ajustée. Depuis fin 2013,

Eurosur a pour fonction la surveillance des frontières selon trois objectifs distincts : la réduction de l'immigration clandestine en Europe, la lutte contre la criminalité transfrontalière et la mise en œuvre de la protection et du sauvetage des migrants en mer. Cependant, cette initiative encourageante ne suffit pas à changer la sinistre réalité : 3 279 personnes ont perdu la vie en Méditerranée au cours de l'année 2014, soit 65 % du nombre total de décès aux frontières dans le monde (chiffres de l'Organisation internationale pour les migrants ; p. 94). Paradoxalement, ces statistiques n'ont pas empêché l'Agence de coordination principale, *Frontex*, de substituer à l'opération « Mare Nostrum » l'opération « Triton ». Si la première était une large opération de sauvetage faisant suite à la tragédie de Lampedusa, la seconde poursuit en premier lieu une mission de surveillance visant particulièrement les réseaux de passeurs. Dans ces circonstances, il est légitime de se demander si la priorité de *Frontex* réside dans le sauvetage de plusieurs milliers de vies ou dans la défense des intérêts étatiques ... Il est concevable que les problèmes de capacités d'accueil et les difficultés structurelles que peuvent supporter un État en s'ouvrant à l'immigration clandestine soient des intérêts étatiques tout à fait valables. Mais la décision de *Frontex* d'inverser ses priorités face à la réalité du nombre de décès s'avère pour le moins incongrue. La question de la pertinence de l'utilisation de ces deux mécanismes de coordination peut donc légitimement se poser.

- 27 Le deuxième levier d'action de l'Union est le droit dérivé. En matière d'immigration toujours, le rapport mentionne le cas de la directive dite « retour » de 2008, qui assure aux migrants des moyens d'accompagnement dans le cadre de leur retour au pays d'origine. L'application de cette directive connaît une progression ininterrompue. Seulement huit États membres de l'UE n'avaient pas encore de système opérationnel en 2014. L'obstacle principal à la mise en œuvre de la directive réside dans le défaut d'indépendance de l'organisme chargé du contrôle des retours forcés (p. 101). En France, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a vu son mandat modifié afin d'y inclure le contrôle du retour forcé jusqu'au pays de destination. La présence de contrôleurs sur les vols de retour n'est toutefois pas encore systématique. On doute alors de l'efficacité du système de contrôle malgré l'organisation par *Frontex* de vols communs pour rapatrier les migrants. Une inefficacité confirmée par la FRA, qui se réfère aux chiffres d'Eurostat : « 430 230 ressortissants de pays tiers avaient reçu l'ordre de quitter le territoire des 28 États membres de l'UE en 2013, mais seules 216 025 personnes étaient effectivement rentrées après avoir reçu l'ordre de quitter le territoire » (p. 99). Le recours aux directives en faveur de la protection des droits de l'Homme s'étend au-delà du droit d'asile. En ce sens, les directives 2014/41/UE et 2014/42/UE traduisent le souhait de l'UE d'établir des règles communes en faveur des victimes de la criminalité, par la possibilité donnée aux États des mesures d'enquête à la demande d'un autre État membre sur la base d'une reconnaissance mutuelle.
- 28 Le troisième levier d'action de l'UE est de nature juridictionnelle via la Cour de Luxembourg. À cet égard, l'affaire Maximilian S. c. Data Protection Commissioner, pendante lors de la publication du rapport, a été tranchée le 6 octobre 2015. Elle invalide la décision Safe Harbor (2000/520/CE) de la Commission européenne qui servait de base légale aux transferts de données entre les États-Unis et l'UE. Cette décision revêt un double intérêt : elle fait prévaloir la sécurité des données à caractère personnel face au principe de sécurité nationale et vise l'article 7 de la Charte (vie privée). Elle attaque ainsi l'une des raisons d'être de l'hétérogénéité des États, la sécurité nationale, sur le fondement d'une Charte qui n'était alors appréhendée que dans sa dimension permissive.



## B - La défektivité de la convergence insufflée par les initiatives étatiques

- 29 Des initiatives étatiques tendant vers un même objectif d'articulation des niveaux de protection des droits et libertés viennent compléter la convergence verticale. Sur fond d'objectifs communs, les États décident souverainement des moyens pour les mettre en œuvre. Parmi ces moyens, nous distinguerons les initiatives étatiques (1) des initiatives interétatiques (2)

### 1 - Les initiatives étatiques

- 30 Les initiatives étatiques convergent essentiellement autour de l'objectif d'inclusion sociale. Le rapport donne de nombreux exemples à cet égard : en France, le Défenseur des Droits est intervenu dans le cadre d'expulsions forcées ; en Irlande, la Commission des droits de l'Homme et de l'égalité a mené une campagne de sensibilisation sur la question de l'égalité à l'école ; le gouvernement néerlandais s'est engagé à améliorer la sécurité des élèves issus des minorités sexuelles (gays, lesbiennes, transgenres et bisexuels). Cet objectif d'inclusion sociale est par ailleurs concrétisé par les principes de base communs de la politique d'intégration des immigrants de l'UE adoptés en 2004. Au nombre de ces principes figure le principe n° 7 faisant des échanges fréquents entre immigrants et citoyens, l'assise « fondamentale » de l'intégration. A l'appui de ce principe, la FRA reconnaît que la plupart des États membres (Allemagne, Royaume-Uni, Slovénie...) assimilent l'éducation comme une voie incontournable de l'acceptation des migrants (p. 106). À cette fin, 20 des 28 États membres de l'UE incluent dans leurs programmes scolaires des enseignements sur les différentes cultures dans la société. Mauvaise élève, la France fait partie des 8 États dans lesquels les programmes scolaires sont vides de tels enseignements. Outre l'inclusion sociale, un autre objectif visé par les initiatives étatiques réside dans la protection des personnes. Dans cette perspective, les Codes de procédure pénale roumain et lituanien incluent désormais de nouveaux droits et garanties procédurales au profit des victimes de criminalité. À présent, les enfants victimes d'infractions pénales constituent une catégorie à part entière en Lituanie.

### 2 - Les initiatives interétatiques

- 31 Les initiatives interétatiques consistent, elles, en des actions menées collectivement par des États sans qu'une autorité supranationale leur impose une telle coopération. Ces initiatives sont de plus en plus nombreuses. La FRA rappelle l'activité du groupe de travail sur les indicateurs d'intégration des roms qui rassemble 17 États en 2014 (p. 17). Autre exemple, 14 États membres collaborent pour l'introduction de l'outil pilote en ligne « Clarity ». Ce dispositif, censé faciliter l'identification de l'organe non judiciaire le plus adéquat pour les victimes de discriminations, et autres, atteintes aux droits de l'Homme, est accessible depuis le 6 novembre 2015. Enfin, chaque État membre de l'UE décide indépendamment des autres États de la répartition des fonds qu'ils allouent à l'Objectif Thématique 9 promouvant l'intégration sociale, la lutte contre la pauvreté et contre toute forme de discriminations. L'Objectif 9 figure parmi les 11 objectifs des *Fonds structurels et d'investissement européens* (« Fonds ESI »). Les *Fonds ESI regroupent trois fonds européens distincts* : le premier est consacré au développement d'une harmonisation économique

régionale (FEDER) ; le second vise à financer des emplois de l'UE (FSE) ; et le troisième est propre au développement rural européen (FEADER). En laissant la liberté aux États membres de fixer la répartition des sommes qu'ils allouent pour atteindre l'Objectif 9, ce mécanisme permet d'atteindre un objectif européen commun tout en s'adaptant « aux divers besoins et priorités » nationaux (p. 30). À titre d'exemple, pour la période de programmation 2014-2020, l'Autriche réserve à la réalisation de l'Objectif 9 plus de 70 % des fonds qu'elle alloue au FEADER et moins de 30 % de ceux qu'elle alloue au FSE. Ces chiffres sont respectivement de 10 % et de plus de 85 % pour les Pays-Bas. Les fonds alloués feront ensuite l'objet d'une discussion entre la Commission européenne et les États membres de façon à ce que la Commission valide les programmes opérationnels proposés par les États au regard de la stratégie européenne adoptée pour la période de programmation 2014/2020. Cette situation concilie pleinement les besoins et priorités étatiques avec les objectifs d'intégration de l'Union Européenne.

- 32 Les États disposent donc d'une vaste gamme d'objectifs à atteindre et de moyens pour les mettre en œuvre, que ce soit dans le cadre d'initiatives étatiques ou interétatiques. En somme, la politique permissive pratiquée permet aux États de disposer du temps et des moyens pour s'aligner sur une protection commune et cohérente des droits et libertés. La pertinence de l'introduction d'une telle politique dans une perspective de convergence est toutefois freinée par deux limites majeures. Elle néglige que la protection des droits et libertés peut nécessiter une action d'urgence compte tenu des nouveaux enjeux croissants (roms, numérique, immigration ...) ; et elle n'assure qu'une convergence des objectifs et non des interprétations (juridictionnelles, législatives, gouvernementales). En définitive elle devient insuffisante et sous-tend le besoin, de plus en plus visible, d'une convergence par le haut plus contraignante. Néanmoins, celle-ci ne pourra atteindre un degré suffisant d'efficacité sans une convergence par le bas cohérente et tangible qui lui soit complémentaire.

\*

- 33 **Agence européenne des droits fondamentaux, *Les droits fondamentaux : défis et réussites en 2014 – Rapport annuel*, juin 2015**

\*

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact

---

## NOTES

1. V. « Le Conseil de l'Europe : douce France, en proie à l'intolérance », Nicolas Nalepa, Dalloz actualité, 4 mars 2015 ; Forum mondial des droits de l'Homme, intervention d'Emmanuel Decaux, 1er juil. 2010, Nantes.
  2. CJUE, 6 mars 2014, Siragusa c. Regione Sicilia, aff. C-206/13.
  3. CJUE, 30 avr. 2014, Robert Pflieger e.a., aff. C-390/12, v. rapport p. 182.
  4. CJUE, 3 juil. 2014, Kamino International Logistics BV, aff. C-129/13, v. rapport p. 183.
  5. CJUE, 13 nov. 2014, Vital Pérez, aff. C- 416/13, *ibid*.
  6. CJUE, 8 mai 2014, H. N. c. Minister for Justice, Equality and Law Reform e.a., aff. C- 604/12, v. rapport p. 183.
  7. CEDH, 13 nov. 2007, D.H. e.a. c. République Tchèque, §187
  8. CEDH, 1er juill. 2014, SAS c. France
  9. CJUE, 22 mai 2014, Glatzel, aff. C-356/12, p. 183-184.
  10. CJUE, 8 avr. 2014, Digital Rights Ireland, aff. C-293/12; pp. 125 et s.
  11. CEDH, 11 mars 2014, Abdu c. Bulgarie.
  12. CEDH, 1er juill. 2014, SAS c. France.
- 

## RÉSUMÉS

*Dans son rapport annuel pour 2014, l'Agence des droits fondamentaux de l'Union Européenne (la « FRA ») a abordé un ensemble de thèmes classiques – égalité, racisme, Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne, victimes de la criminalité, droits de l'enfant... – ainsi que d'autre enjeux plus récents – intégration des roms, surveillance de masse, violences faites aux femmes... Dans ce rapport, les Etats apparaissent certes comme des acteurs clef de la protection des droits de l'homme. Mais l'insuffisance de leurs actions révèle le besoin, de plus en plus visible, d'une convergence par le haut plus contraignante sous l'égide des acteurs européens et internationaux.*

## AUTEURS

### ASMÂA MAHGOUB

Etudiante du M2 Droits de l'Homme de l'Université de Paris Ouest-Nanterre

### ETIENNE LEMICHEL

Etudiant du M2 Droits de l'Homme de l'Université de Paris Ouest-Nanterre

### ANAÏS GOLLANES

Etudiante du M2 Droits de l'Homme de l'Université de Paris Ouest-Nanterre

**OLIVIER BERLIN CLARÓS**

Etudiant du M2 Droits de l'Homme de l'Université de Paris Ouest-Nanterre